

И Е кассационной инстанции по проверке законности и обоснованности судебных актов арбитражных судов, вступивших в законную силу 3 декабря 2015 г. г.Калуга Дело № А35-1268/2015 Резолютивная часть объявлена 26.11.2015 Полный текст постановления изготовлен 03.12.2015 Арбитражный суд Центрального округа в составе: председательствующего судьи Стрегелевой Г.А., судей Ключниковой Н.В., Смолко С.И., при участии представителей: от муниципального унитарного предприятия «Спецавтобаза по уборке города Курска» (ОГРН 1034637007350, ИНН 4630000504, ул.Энгельса, д.171, г.Курск, 305047) –Федорцова Д.Г. (дов. от 20.10.2013), от Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области (ОГРН 1024600964123, ИНН 4629015760, ул. Марата, 9, г.Курск, 305000) - не явились, о месте и времени слушания дела, извещены надлежащим образом, рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу муниципального унитарного предприятия «Спецавтобаза по уборке города Курска» на решение Арбитражного суда Курской области от 02.06.2015 (судья Силакова О.Н.) и постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.09.2015 (судьи Семенюта Е.А., Миронцева Н.Д., Протасов А.И.) по делу №А35-1268/2015, У С Т А Н О В И Л: Муниципальное унитарное предприятие "Спецавтобаза по уборке города Курска" (далее - МУП, предприятие) обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными принятых Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курской области (далее - УФАС по Курской области, антимонопольный орган) по делу N 03-05/51- 2014 решения и предписания от 22.12.2014. 2 Решением Арбитражного суда Курской области от 02.06.2015, оставленным без изменения постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.09.2015, в удовлетворении заявленных требований отказано. В кассационной жалобе предприятие просит отменить состоявшиеся по делу судебные акты, указывая на неверное толкование судами норм Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон №223-ФЗ, Закон о закупках). По мнению подателя жалобы, суды пришли к неверному выводу, что возможность формирования и предложения цены товаров (работ, услуг), являющихся предметом закупки, зависит от организационно-правовой формы участника закупки, при этом предприятие, у которого стоимость оказания услуг подлежит государственному регулированию в соответствии с положениями Федерального закона от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», обязан формировать ценовое предложение с учетом установленных для него тарифов, находится в заведомо неравных условиях участия в размещении заказа. Кроме того, судами неверно применены положения Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон №135-ФЗ, Закон о защите конкуренции»). В жалобе предприятие указывает, что предписание антимонопольного органа является необоснованным, поскольку УФАС обязал МУП формировать ценовые предложения на основании цен, утвержденных для него администрацией города Курска, на территории всей Курской области, тогда как постановлением Администрации г.Курска от 06.11.2013 №3896 тарифы на услуги по сбору и транспортировку твердых бытовых отходов для потребителей уставлены на территории города Курска. В отзыве на жалобу УФАС по Курской области считает доводы заявителя необоснованными, просит оставить судебные акты без изменения. Законность судебных актов проверена кассационной инстанцией по правилам ст. 286 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации исходя из доводов кассационной жалобы и возражений на нее. Изучив материалы

дела, проверив обоснованность доводов, содержащихся в жалобе и в отзыве на жалобу, выслушав пояснения принявшего участие в судебном заседании представителя общества, суд кассационной инстанции считает, что решение и постановление судов подлежат частичной отмене. Как следует из материалов дела, 16.05.2014 на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, работ и услуг (www.zakupki.gov.ru) заказчиком ФГБОУ ВПО "Курский государственный университет" были размещены извещения о закупке товара путем проведения запроса цен N 35/ЗП 3 (уникальный (реестровый) номер <...>) и N 36/ЗП (уникальный (реестровый) номер <...>). Предметом закупки являлось заключение контрактов на оказание услуг по сбору (транспортировке) и утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов, начальная максимальная цена по запросу цен N 35/ЗП составила 286285,70 руб., по запросу цен N 36/ЗП – 69656,82 руб. Согласно протоколам подведения итогов запроса цен N 35/ЗП и N 36/ЗП МУП "Спецавтобаза по уборке города Курска" были сделаны предложение о цене 183355,50 руб. и 44615 руб. 25 коп. (соответственно). По результатам рассмотрения итогов запросов цен между ФГБОУ ВПО "Курский государственный университет" и МУП "Спецавтобаза по уборке города Курска" заключены договоры на оказание услуг по сбору (транспортировке) и утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов от 20.06.2014 и от 30.06.2014. Срок действия контрактов установлен до 31.12.2014. В УФАС по Курской области с жалобой на действия МУП "Спецавтобаза по уборке города Курска" по установлению монопольно низкой цены на услуги по сбору (транспортировке) и утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов при участии в размещении заказа в форме закупки товара путем запроса цен обратился 02.06.2014 ИП Дюдин А.И., который также являлся участником торгов. По факту проверки указанной информации на основании приказа заместителя руководителя УФАС по Курской области от 29.08.2014 N 425 антимонопольным органом принято решение возбудить дело N 03-05/51- 2014 по признакам нарушения МУП "Спецавтобаза по уборке города Курска" п. 10 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" и создать комиссию по рассмотрению дела N 03- 05/51-2014 о нарушении антимонопольного законодательства. В ходе рассмотрения дела антимонопольным органом установлено, что предприятие осуществляет деятельность по сбору и транспортировке твердых бытовых отходов (ТБО), крупных бытовых отходов, а также по утилизации ТБО, включено в реестр хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке определенного товара, более чем 35%. Приказом УФАС по Курской области от 26.06.1996 №32 в географических границах г.Курска по услуге вывоз и утилизация бытовых отходов граница доли предприятия определена как менее 65%. Из проведенного антимонопольным органом анализа рынка услуг по сбору и транспортировке ТБО и крупногабаритных бытовых отходов следует, что МУП занимает доминирующее положение на указанном рынке в географических границах города Курска в 2013 году с долей в размере 58,7 % и в I квартале 2014 года с долей в размере 58,7%. Постановлением администрации г.Курска от 06.11.2013 №3895 установлены цены на услуги, оказываемые МУП «Спецавтобаза по уборке города Курска», а именно установлены тарифы на услуги по сбору и транспортировке ТБО (для бюджетных учреждений – 201,18 руб/м3) и 4 крупногабаритных бытовых отходов (для прочих организаций – 650 руб/м3). По сведениям, представленным МУП в антимонопольный орган, при участии в закупках путем запроса цен предприятие при расчете ценового предложения в части услуги по сбору и транспортировке ТБО была применена цена 112,06 руб/м3 , которая в 2,6 раза меньше установленного постановлением администрации

г. Курска №3895 тарифа, что, по мнению УФАС, является нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования. По результатам рассмотрения дела N 03-05/51-201 комиссией УФАС по Курской области принято решение от 22.12.2014, которым МУП признано нарушившим требования п. 10 ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции". Одновременно, антимонопольным органом выдано предписание N 03-05/51-2014 от 22.12.2014 о недопущении действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Не согласившись с решением и предписанием УФАС, предприятие обратилось в арбитражный суд. В соответствии со статьями 1 и 3 Закона N 135-ФЗ целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, а сферой применения - отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. В соответствии с частью 1 статьи 5 Закона N 135-ФЗ доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Определение доминирующего положения хозяйствующих субъектов на товарных рынках отнесено к числу полномочий территориального антимонопольного органа, закрепленных в пункте 10 части 1 статьи 23 Закона N 135-ФЗ. В соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 10 Закона N 135-ФЗ запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц, в том числе нарушение 5 установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования. Антимонопольным органом установлено, что МУП занимает доминирующее положение на рынках услуг по сбору, транспортировке и размещению твердых бытовых отходов и крупногабаритных бытовых отходов в г. Курске (58,7% в 2013 году, и 58,3% в 1 квартале 2014 года) и услуг по размещению (утилизации) твердых бытовых отходов и крупногабаритных бытовых отходов (99,06% в 2013 году, и 98,46% в 1 квартале 2014 года). Таким образом, суды пришли к обоснованному выводу о том, что Общество при осуществлении деятельности обязано соблюдать запреты, предусмотренные статьей 10 Закона о защите конкуренции, в том числе не допускать действий, которые имеют или могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов иных лиц. Согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 17 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее – Закон №131-ФЗ) в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов обладают полномочиями по установлению тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами. Постановлением Администрации города Курска от 06.11.2013 N 3895 "Об установлении цен на услуги, оказываемые МУП "Спецавтобаза по уборке города Курска" в соответствии с Законом № 131-ФЗ,

решением Курского городского Собрания от 09.10.2009 N 124-4-РС "О Порядке регулирования цен (тарифов) на услуги, оказываемые муниципальными предприятиями и учреждениями города Курска, и работы, выполняемые муниципальными предприятиями и учреждениями города Курска", Уставом города Курска, установлены тарифы на услуги по сбору и транспортировке твердых бытовых отходов, тарифы на услуги по сбору и транспортировке жидких бытовых отходов, тарифы на услуги по сбору и транспортировке крупногабаритных бытовых отходов с 1 января 2014 года. Для МУП установлен тариф на услуги по сбору и транспортировке твердых бытовых отходов от учреждений, финансируемых из бюджета всех уровней, и прочих организаций, в размере 201,18 руб. за куб. м. Суды пришли к правильному выводу, что антимонопольным органом верно оценены действия Предприятия, принявшего участие в закупке путем проведения запроса цен, по расчету ценового предложения в части услуг по сбору (транспортировке) твердых бытовых отходов (применен тариф в размере 112 руб. 06 коп. за 1 куб. м, что в 2,6 раза меньше тарифа, установленного Постановлением Администрации города Курска от 06.11.2013 N 3895), как нарушение установленного порядка ценообразования, приведшего к возникновению у МУП необоснованного преимущества перед другими участниками торгов, в том числе, перед ИП Дюдиным А.И., что в свою очередь, могло привести к ограничению конкуренции на рынке услуг по сбору и транспортировке твердых бытовых отходов города Курска. Суды обоснованно указали, что предприятием при предложении заказчику цены контракта на оказание услуг по сбору (транспортировке) ТБО в нарушение установленного постановлением администрации г.Курска №3895 тарифа по сбору и транспортировке ТБО были применены самостоятельно выбранные тарифы для установления стоимости оказываемых услуг, что является для муниципального унитарного предприятия не допустимым, поскольку его деятельность по оказанию названных услуг определена органом местного самоуправления. Поскольку факт нарушения антимонопольного законодательства материалами дела подтвержден, суды правомерно отказали в удовлетворении требований заявителя о признании недействительным решения УФАС. Предписанием от 22.12.2014 по делу №03-05/51-2014 антимонопольный орган обязал МУП «Спецавтобаза по уборке города Курска» не допускать действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, а именно: при участии в закупках для государственных и муниципальных нужд заказчиков Курской области на оказание услуг по сбору (транспортировке) и утилизации (захоронению) ТБО при подаче заявки формировать ценовое предложение исходя из тарифов на сбор и транспортировку ТБО, утвержденных администрацией г.Курска на основании положений Федерального закона №131-ФЗ и Устава города Курска (пункт 1); в течение 2015 года предоставлять в адрес УФАС по Курской области письменные сведения в виде справки об участии в закупках на оказание услуг по сбору и транспортировке ТБО за полугодие (номер извещения о проведении торгов, источник публикации, организатор торгов, начальная цена, размер ценового предложения, результат для МУП) – пункт 2. Срок для представления информации об исполнении предписания установлен 10 рабочих дней со дня окончания отчетного периода. Суд первой инстанции посчитал, что поскольку решение антимонопольного органа является законным, то законным является и выданное на его основе предписание. Суд апелляционной инстанции признал, что предписание вышеуказанного содержания не нарушает прав и законных интересов МУП, поскольку в постановлении администрации г.Курска, утвердившем тарифы для МУП, не указана территориальность применения установленных в нем тарифов. 7 Суд округа не может согласиться с выводами судов относительно законности и

обоснованности выданного УФАС по Курской области предписания. В силу пункта "е" части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает обязательные для исполнения предписания, в том числе об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства. Выданное предписание направлено, как следует из пункта 2 решения антимонопольного органа, на недопущение действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Согласно части 1 статьи 50 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства на основании решения по делу комиссия выдает предписание ответчику по делу. В соответствии со статьей 51 Закона N 135-ФЗ предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит исполнению в установленный им срок; неисполнение в срок предписания является нарушением антимонопольного законодательства и влечет за собой административную ответственность, поэтому указанные в предписании способы устранения нарушений должны быть исполнимыми для лица, которому оно выдано. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в Постановлении от 29.03.2011 N 2- П, пределы государственного вмешательства в экономическую деятельность ограничены обеспечением баланса частного и публичного начал в указанной сфере. Названный баланс, при осуществлении антимонопольным органом своих полномочий, должен достигаться с учетом требований пункта 2 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации; деятельность антимонопольной службы как органа исполнительной власти направлена на создание благоприятных экономических условий и защиту прав граждан и организаций. Осуществление антимонопольным органом контрольных и надзорных полномочий должно соответствовать названной функции, а такие полномочия не могут становиться институтом подавления и принуждения. Положения пункта 2 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, предопределяющие глубину проникновения антимонопольных органов в сферу частных правоотношений хозяйствующих субъектов, их экономической деятельности, также должны осуществляться в соответствии с названными принципами. Пунктом 2 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность защиты гражданских прав в административном порядке в случаях, установленных законом. В соответствии с пунктом 11 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 N 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением 8 арбитражными судами антимонопольного законодательства" антимонопольный орган, рассматривая дела о нарушениях антимонопольного законодательства, принимает решения и выдает предписания, направленные на защиту гражданских прав, нарушенных вследствие их ущемления, злоупотребления доминирующим положением, ограничения конкуренции или недобросовестной конкуренции. Таким образом, предписание антимонопольного органа должно обладать праввосстановительной функцией и быть направленным на защиту гражданских прав в административном порядке. Полномочие антимонопольного органа по превенции нарушений антимонопольного законодательства не должно умалять свободу экономической деятельности, закрепленную в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации (часть 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации), подавлять экономическую самостоятельность, необоснованно препятствовать осуществлению предпринимательской деятельности и чрезмерно ограничивать права участников гражданских правоотношений. Вместе с тем, оспоренное предписание антимонопольного органа указанным положениям не отвечает. Пунктом 1 предписания УФАС на МУП

возложена обязанность соблюдать установленные администрацией города Курска тарифы при участии в закупках для государственных и муниципальных нужд заказчиков Курской области. Однако, комиссией антимонопольного органа были установлены нарушения МУП антимонопольного законодательства в пределах товарного рынка, на котором предприятие занимает доминирующее положение, в географических границах города Курска. Следовательно, данный пункт предписания не основан на принятом решении и подлежит признанию недействительным. Пункт 2, как мера административно-правового принуждения в рассматриваемом случае не преследует пресекательно-обеспечительной цели, поскольку предприятию предписана обязанность в течение 2015 года за полугодие представлять в антимонопольный орган сведения об участии МУП в закупках на оказание услуг по сбору и транспортировке ТБО, УФАС расширяет действие предписания, являющегося ненормативным актом, то есть актом локального характера, направленным на однократное применение в отношении конкретного лица. Суд округа считает, что пункт 2 предписания является актом, пролонгированного действия и не отвечает его пресекательно-обеспечительной цели. При таких условиях на основании пункта 2 части 1 статьи 287 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации судебные акты в части отказа в признании предписания от 22.12.2014 недействительным подлежат отмене как принятые при неправильном применении статьи 50 Закона о защите конкуренции. В указанной части 9 следует принять новый судебный акт о признании предписания на основании части 2 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации недействительным. Руководствуясь статьей 104, пунктом 2 части 1 статьи 287, статьями 288, 289, 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд ПОСТАНОВИЛ: Отменить решение Арбитражного суда Курской области от 02.06.2015 и постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.09.2015 по делу №А35-1268/2015 в части отказа в удовлетворении требований МУП «Спецавтобаза по уборке города Курска» о признании недействительным предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области от 22.12.2014 № 03-05/51-2014 о недопущении действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Признать недействительным предписание УФАС по Курской области от 22.12.2014 №03-05/51-2014. В остальной части судебные акты оставить без изменения. Возвратить МУП «Спецавтобаза по уборке города Курска» излишне уплаченную по платежному поручению от 18.09.2015 №1701 государственную пошлину в сумме 1500 рублей за рассмотрение кассационной жалобы. Постановление вступает в законную силу с момента его принятия. Постановление может быть обжаловано в Судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в срок, не превышающий двух месяцев со дня его принятия, в порядке, предусмотренном ст. 291.1 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Председательствующий судья Г.А. Стрегелева Судья Н.В.Ключникова С.И.Смолко